

ROSA

Storgata 11

0155 Oslo

mbn@krisesenter.com

Tlf. 22 33 11 60

Til

Justis- og politidepartementet

Innvandringsavdelingen.

Kopi: gunhild.bolstad@jd.dep.no

Oslo, 12.11.2011

Høringsbrev, 08.7.2011, med høringsfrist mandag 12. September 2011

Høring – Forslag til endring av utlendingsloven § 40 femte ledd og utlendingsforskriften §§ 8-3 og 9-6 tredje ledd – Avslag på søknad om familieinnvandring fra særkullsbarn ved fare for seksuelle overgrep og adgang til familieinnvandring for barn av antatte ofre for menneskehandel.

Krisesentersekretariatet og ROSA prosjektet takker for muligheten til å komme med innspill til dette høringsbrevet. Våre innspill er gjort på bakgrunn av vår erfaring med å bistå kvinner utsatt for menneskehandel, og deres barn, samt kvinner utsatt for vold i nære relasjoner og deres barn. Vi har ført opp våre innspill punktvis, og skulle det være uklarheter rundt våre innspill vennligst ta kontakt.

2.1.3 Formål

Formålet med dette forslaget er å styrke vernet av barn mot seksuelle overgrep.

- Departementet mener at de foreslåtte endringene i utlendingsloven er egnet til å hindre overgrep mot barn. Vi tror barnevernet er vel så godt egnet til styrke vernet av barn. Vår erfaring er at ikke-norske kvinner utsatt for vold av sin norske samboer/ektefelle, forteller at systematisk feilinformasjon om Barnevernet blir brukt som en trussel for å tvinge kvinner til å tie om overgrep og vold. Vel så viktig som å beskytte barn gjennom departementets forslag, er å gi kvinnene tilgang til korrekt informasjon på sitt språk om deres rettigheter og deres barns rettigheter i Norge. Informasjon om barnevernet og deres primæroppgave, å hjelpe og ikke skade mor og barn, er helt nødvendige tiltak. Mange andre land har ikke et barnevern, eller om de har, et barnevern som svært forskjellig fra det norske. Vi er ikke mot forslaget om å bruke utlendingsloven for å verne barn, men ser at andre tiltak kan være mer hensiktsmessig.

2.2 Gjeldende rett

Utlendingsloven § 40 femte led: (.....). Avsnittet avsluttes med “Beviskravet etter bestemmelsen er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det vil si at det må være mer sannsynlig at mishandling/grov utnyttning vil skje enn at det ikke vil skje for at en søknad kan avslås.

- Siden en her bruker begrepet “beviskrav”, er vi interessert i at det presiseres hvem som skal vurdere sannsynlighetsovervekten? Er dette saksbehandler i UDI, leger eller psykologer eller rettsapparatet?

2.5.1 Referansepersonens ektefelle er domfelt for seksuelle overgrep mot barn

- Her er vi enige med departementet, at det må foreligge en rettskraftig dom.

Departementet mener videre at det er riktig å gi bestemmelsen anvendelse for brudd på alle bestemmelser i straffeloven om seksualforbrytelser (straffeloven kapittel 19) så lenge forbrytelsen er begått mot et barn.

- Her mener vi at forslaget kan utvides til også å gjelde brudd på bestemmelser i straffelovens kapittel 20, som inneholder § 219 og kapittel 21 som inneholder § 224. Dette er også relevante kapitler med tanke på å beskytte barn.

Departementet mener det er behov for en skjønnsmessig adgang til likevel å innvilge tillatelse, for å hindre urimelige vedtak og sikre vedtak i overensstemmelse med våre internasjonale forpliktelser. Det er derfor foreslått en snever unntaksbestemmelse. (...) Eksempelvis må utlendingsmyndighetene vurdere om det er rimelig at en person som da han var 18 år ble dømt for seksuelt samvær med en 15-åring, ikke kan være referanseperson i en familieinnvandrings sak 9 år senere.

- Vurderingen det her vises til, “rimeligheten” av en persons tilstand, som utlendingsmyndighetene skal utføre for å hindre et urimelig vedtak, fremstår her som en psykologisk/psykiatrisk vurdering og utenfor utlendingsmyndighetenes kompetanseområde. Er det tenkt at utlendingsmyndighetene skal innhente psykologisk bistand i forkant av denne vurderingen bør dette presiseres.

2.5.2 Generelt senket risikokrav ved mistanke om seksuelle overgrep mot barn

Departementet mener imidlertid at hensynet til å beskytte barnet må veie tungt i denne sammenheng, og at den voksnes rettsikkerhet må vike når det er fare for så alvorlige overgrep. Departementet foreslår at oppholdstillatelse til særkullsbarn skal kunne nektes dersom det er grunn til å frykte at barnet vil bli utsatt for seksuelle overgrep.

Både dommer som ligger lengre tilbake i tid og dommer for overgrep mot voksne, kan være relevante momenter i denne vurderingen. Det må særlig legges vekt på om referansepersonen har begått gjentatte seksuallovbrudd. I enkelte tilfeller kan det også være relevant å legge vekt på andre forhold enn straffedom, herunder om forelderens ektefelle har vært anmeldt for seksuelle overgrep. Utlendingsmyndighetene må selv vurdere hvor etterrettelige opplysningene de sitter inne med er og vektlegge opplysningene i forhold til dette. Det kan forekomme tilfeller der årsaken til at forelderens ektefelle ikke er straffedømt er fordi vedkommende ble ansett utilregnelig, at forholdet var foreldet eller andre særlige omstendigheter foreligger.

- Dette er et komplisert forslag. Vi støtter departementet i at barnets rettssikkerhet skal ha forrang for den voksnes rettssikkerhet, da barnet trenger sterkere beskyttelse. Men det fremstår som problematisk at utlendingsmyndighetene selv skal vurdere opplysningene som ligger i en anmeldelsessak. Vår erfaring er at selv politiet, som skal etterforske slike anmeldelser har problemer med å verifisere alle sider av saken. I tilfeller hvor politiet har henlagt en anmeldelse på grunn av kapasiteten i politiet, og ikke på grunn av bevisets stilling er dette alvorlig. Det å bare bruke anmeldelse som grunnlag for å avslå søknad om gjenforening synes å være en stor endring i rettspraksis. I Norge har vi muligheten for å ta ut offentlig påtale, og slik vi ser det, kan en forelder som har vært anmeldt gjentatte ganger for overgrep etterforskes og domfelles gjennom denne ordningen. Det å beskytte barn er viktigst, men det bør ideelt sett foreligge en rettskraftig dom.
- Under ikke ideelle situasjoner bør vedkommende som er anmeldt gis muligheten til å kommentere anklagene/anmeldelsen, jamfør prinsippet om kontradiksjon.

2.5.3 Berostillelse av søknader dersom straffesak ikke er rettskraftig avgjort

- Her er vi enige i departementets konklusjoner

2.6 Forholdet til EMK art. 8 og barnekonvensjonen art. 3

Høringsbrevet skriver: “Det er til barnets beste å få et best mulig vern mot seksuelle overgrep, og departementet mener at det normalt ikke vil være til beste for barnet å gjenforenes med sin forelder i Norge dersom dette innebærer at barnet kan bli utsatt for seksuelle overgrep”.

- Dette bør presiseres til “(.....) bli utsatt for seksuelle overgrep i Norge”.

Videre viser Departementet til at: *Konsekvensene av et avslag vil normalt ikke bli at partene forhindres fra å utøve sitt familieliv. I de fleste tilfeller vil det være fullt mulig å bosette seg i barnets hjemland.*

- Dette antyder at Norge ikke kan gi barnet beskyttelse i hjemlandet, samtidig som barnet nektes opphold i Norge med begrunnelse i beskyttelse. Om beskyttelse av barnet er det viktigste, så mener vi at det beste vil være å gi barnet opphold i Norge, og bruke tiltak

Norge rår over i eget land for å bedre bidra til å beskytte barnet. Alternativet synes å være å skyve hele familien, barnet og problemet/overgrepet ut av Norge.

- På bakgrunn av vår overnevnte kommentar, er vi uenige i at barnets beste er ivaretatt med dette forslaget.

3. Familieinnvandring for barn av antatte ofre for menneskehandel

- Vi vil bare innledningsvis kommentere bruken av begreper, som brukes på dette feltet. Dette er viktig for å synliggjøre prosesser og alvoret. Endringene er ført i kursiv.

“Et økende antall antatte ofre for menneskehandel med begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften (uf.) § 8-3 (refleksjonsperiode) har med seg eller får barn i Norge. Ved innvilgelse av refleksjonsperiode stilles det ikke krav om dokumentert eller sannsynliggjort identitet, jf. uf. § 8-12. Det er tilstrekkelig at søkeren *identifiseres som et mulig* offer for menneskehandel og er innstilt på å motta hjelp. Refleksjonsperioden er 6 måneder. Ny oppholdstillatelse kan gis for ett år av gangen i forbindelse med straffesak *om menneskehandel.*”

3.2 Nærmere om forslaget

I høringsbrevet skriver departementet at: “Departementet foreslår at det i utlendingsforskriften skilles mellom barn som søker fra hjemlandet/fra annet land og barn som oppholder seg i Norge. (...). Hensynet til rask oppfølging av antatte ofre for menneskehandel, refleksjonsperiodens korte varighet og barnets beste tilsier at barnets rett til oppholdstillatelse avklares samtidig med og på samme vilkår som barnets forelder”.

- Vi vil her vise til at det er korrekt at refleksjonsperioden kun er på 6 måneder, men at kvinner som anmelder og får åpnet en straffesak vil få innvilget ettårig midlertidig opphold under etterforskningen og frem til rettssaken er avgjort i siste instans. Dette kan etter vår erfaring ta 3 til 4 år. Rask oppfølging og korte varighet må forstås relativt.

Departementet foreslår at når det gjelder kvinner med refleksjonsperiode sine barn, så det gjøres unntak fra kravet til dokumentert eller sannsynliggjort identitet.

- Vi er enige i departementets forslag på dette punktet, da de fleste kvinner vi bistår kommer fra land hvor det å skaffe tilveie identitetsdokumenter norske myndigheter godtar, er nesten umulig. Kvinner fra ulike nasjonaliteter på refleksjonsperiode som føder barn i Norge, mottar fødselsbekreftelser og fødselsattester fra norske myndigheter, og får slik dokumentert at barnet er deres.

I høringsbrevet står det videre: “Refleksjonsperiodens midlertidige og begrensede omfang reduserer imidlertid konsekvensene av at barnet kan befinne seg i Norge uten den andre forelderens samtykke”.

- Her vil vi minne om vår overnevnte kommentar i forhold til tidsforståelsen når det gjelder kvinner med barn som innvilges refleksjonsperiode og eventuelt videre midlertidig opphold. Videre vil vi understreke at vi forstår departementets begrunnelser rundt det å forhindre barnekidnapping og andre urettmessigheter overfor den andre forelderens. Det er allikevel viktig å vise til at en slik regel ikke er uproblematisk å håndheve overfor kvinner i denne målgruppen. Vi kan vise til flere erfaringer rundt dette. Når det gjelder kvinnene som er blitt gravide i prostitusjonen av en ikke kjent sexkjøpskunde, vil de her falle utenfor dette problemet. Problemstillingene rundt kvinnene som har barn med kjent far er oftest kompliserte. Det er ikke uvanlig at kvinnene har fått barn med en mann, som har rollen både som kjæreste og hallik/bakmann. Ikke sjeldent har denne kjæresten også et rusproblem, og eller en ustabil psyke. Det å be om den andre forelderens samtykke i slike saker, kan sette både kvinnene og barna som har brutt med miljøet i en vanskeligere og farligere situasjon. Vi er også kjent med at far bruker barnet til å forhandle og presse mor. I mange saker har ikke far vært til stede i barnets liv, som følge av manglende interesse, rus eller fengselsopphold. Vi mener derfor at det bør gjøres unntak om samtykke fra den andre forelderens for kvinner identifisert som mulig offer for menneskehandel etter en vurdering av forholdet mellom mor og far.

Departementet foreslår at tillatelsen til barnet gis med de samme begrensninger som i forelderens tillatelse. Det gjøres unntak fra kravet om at oppholdstillatelse må være gitt før innreise, jf. uf § 10-1 fjerde ledd.

- Her er vi enige i at de samme reglene bør gjelde.

Det foreslås i høringsbrevet også en endring i uf. § 9-6 tredje ledd, slik at det fremgår at bestemmelsen kun gjelder barn som oppholder seg utenfor Norge. For disse barna gjelder de alminnelige vilkårene for rett til familiegjening.

- Vi vil her vise til våre kommentarer ovenfor vedrørende samtykke fra forelderen, og ber igjen om unntak fra de alminnelige vilkårene som følge av den ualmannelige situasjonen disse kvinnene og barna er i.

5. Forslag til lovtekst

§ 40 Oppholdstillatelse til ektefeller, nytt sjette ledd

Oppholdstillatelse til person som nevnt i femte ledd skal nektes dersom referansepersonen (forelderens ektefelle), i løpet av de siste 10 årene er domfelt for overtredelse av straffelovens bestemmelser om seksualforbrytelser og den straffbare handlingen var begått mot et barn, med mindre særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse likevel bør gis. Oppholdstillatelse kan også nektes dersom det er grunn til å frykte at særkullsbarnet vil bli utsatt for seksuelle overgrep. Dersom forelderens ektefelle er mistenkt eller siktet for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden, skal søknaden stilles i bero. Kongen kan gi nærmere regler om bestemmelsens anvendelse i forskrift.

Dagens sjette ledd blir nytt syvende ledd.

- Vi vil her også tilføye straffelovens bestemmelser som omhandler vold i nære relasjoner (§219) og menneskehandel (§224).

§ 85 Vandelskontroll i sak om familieinnvandring, jf. § 40 femte og sjette ledd og § 48

Politiet kan som ledd i forberedelsen av en sak som nevnt i § 40 femte eller sjette ledd eller § 48 benytte vandelsopplysninger om referansepersonen eller den referansepersonen har fått familieetablering med når søkeren er referansepersonens særkullsbarn.

Dersom politiet har vandelsopplysninger av betydning for om oppholdstillatelse skal nektes etter § 40 femte eller sjette ledd, kan det gis en uttalelse om dette til det organet som avgjør saken.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om hvilke vandelsopplysninger som skal gis til det organet som avgjør saken, og om utformingen av politiets uttalelse for øvrig.

- Vi mener at reglen for utlevering av informasjon bør være at det foreligger en rettskraftig dom i forbindelse med vandelskontroll. Men om ikke dette blir gjeldene her, så bør personen det innhentes informasjon om få en rett til å kommentere opplysningene overfor de som avgjør saken.

6. Forslag til forskriftstekst

§ 17-8 første ledd:

Etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda i henhold til lovens § 85, skal politiet gi opplysninger dersom referansepersonen er siktet, tiltalt eller ilagt straff etter straffeloven kapittel 19 til 22, ilagt kontaktforbud etter straffeloven § 33 eller besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a, med mindre dette kan skade arbeidet med kriminalitetsbekjempelse. For øvrig kan politiet blant annet gi opplysninger om at referansepersonen er anmeldt for forhold som nevnt i første punktum eller er siktet, tiltalt eller ilagt straff for andre straffbare forhold, dersom disse opplysningene må antas å være av vesentlig betydning for vurderingen etter utlendingsloven § 40 femte eller sjette ledd eller § 48.

- Opplysninger om at vedkommende kun er anmeldt for straffbare forhold stiller vi oss skeptisk til. Vi er kjent med at foreldre, hvor vold i nære relasjoner er et problem, vil kunne bruke anmeldelse av hverandre som et virkemiddel for å true eller få den andre til å fremstå som lite troverdig med tanke på omsorgen for barna. De t å anmelde tidligere samboer, og/eller dennes nye kjæreste/ektefelle i en strid om barna er også en kjent problemstilling for oss.

§ 8-3, nytt fjerde ledd

Barn av person som nevnt i første og annet ledd som oppholder seg i Norge, kan innvilges oppholdstillatelse med de samme begrensninger som er fastsatt i forelderens tillatelse.

§ 9-6 tredje ledd:

Det kan gis oppholdstillatelse til barn etter lovens § 42 når referansepersonen har tillatelse etter forskriftenes § 8-3 (refleksjonsperiode og oppholdstillatelse mv. til ofre for menneskehandel) og barnet oppholder seg i hjemlandet eller annet oppholdsland. Det er en forutsetning at det anses å være en fare for barnets sikkerhet i hjemlandet og at det ikke er mulig for barnet å få tilfredsstillende beskyttelse der.

- Vi har her valgt å fjerne ordet “alvorlig” i tekstforslaget, fordi vi mener at det bør være sterke nok vilkår at et barn er i fare, slik:“(…) det anses å være en fare for barnets sikkerhet...”. Videre ønsker vi at ordet “tilfredsstillende” legges til i siste setning: “(…) at det ikke er mulig for barnet å få tilfredsstillende beskyttelse der”.

Med hilsen



Maya Brenna Nielsen

Informasjonsrådgiver ROSA